



Soziale Arbeit

Institut für Sozialmanagement

Zur Einführung der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich

Zusammenfassung der Studie
in einfacher Sprache

29. September 2020

Projektleitung: Prof. Dr. Christian Liesen
Pfungstweidstrasse 96, Postfach, 8037 Zürich
Tel. 058 934 86 37, E-Mail christian.liesen@zhaw.ch

Projektmitarbeit: lic. phil. Angela Wyder
Pfungstweidstrasse 96, Postfach, 8037 Zürich
Tel. 058 934 88 60, E-Mail angela.wyder@zhaw.ch

Zusammenfassung der Studie in einfacher Sprache

Subjektfinanzierung – worum geht es?

Im Kanton Zürich gibt es einen politischen Vorstoss, der sagt: Der Kanton Zürich soll für Menschen mit Behinderung die Subjektfinanzierung einführen.

Subjektfinanzierung ist ein schwieriges Wort. Worum geht es? Subjektfinanzierung steht für ein wichtiges Ziel: Menschen mit Behinderungen sollen mehr Selbstbestimmung haben. In einer Subjektfinanzierung können Menschen mit Behinderung bestimmen: Will ich im Heim leben und mein Geld dafür verwenden? Oder möchte ich in meinen eigenen vier Wänden wohnen und zum Beispiel Assistenzpersonen einstellen? Der politische Vorstoss verlangt, dass Menschen mit Behinderung das entscheiden können. Egal, ob sie innerhalb oder ausserhalb einer Behinderteneinrichtung leben oder arbeiten: Sie sollen ihre Unterstützung wählen können. Und sie sollen so viel Unterstützung bekommen, wie sie wegen ihrer Behinderung brauchen – nicht mehr und nicht weniger. Das nennt man: Unterstützung entsprechend dem behinderungsbedingten Bedarf.

Bislang sind die Wahlmöglichkeiten von Menschen mit Behinderung eingeschränkt. Heute erhalten die Wohnheime, Tagesstätten und Werkstätten die Gelder vom Kanton Zürich. Das nennt man: Objektfinanzierung. Der Kanton betraut die Einrichtungen mit der professionellen Betreuung und Unterstützung der Menschen mit Behinderung. Beispielsweise schliesst ein Wohnheim einen Leistungsvertrag mit dem Kanton. Es erhält dann Gelder im Rahmen dieser Vereinbarung. Im Gegenzug muss es die vereinbarten Leistungen in der vereinbarten Qualität erbringen. Damit ist sichergestellt, dass Menschen mit Behinderung auf jeden Fall gut versorgt sind.

Menschen mit Behinderungen wollen aber nicht mehr einfach versorgt werden. Sie wollen mitbestimmen und wichtige Entscheidungen in ihrem Leben selbst treffen. Damit wird ein wichtiger Grundsatz der Behindertenrechtskonvention der UNO eingelöst: Sie verlangt in Artikel 19 das Recht auf eine unabhängige Lebensführung. Menschen mit Behinderung können handeln. Sie können über ihre Lebensführung entscheiden. Sie können frühere Entscheidungen ändern und neue treffen.

Darum geht es in dem politischen Vorstoss.

Der Kanton Zürich ist damit nicht alleine. Die Behindertenrechtskonvention der UNO gilt für die ganze Schweiz. Auch Bern, Basel-Landschaft und Basel-Stadt sowie die Kantone Luzern, Thurgau und Zug setzen sich mit Subjektfinanzierung auseinander. Der Vorstoss möchte, dass die Kantone zusammenarbeiten. Auch das ist ein wichtiges Ziel.

Wozu eine Studie zur Subjektfinanzierung?

Es gibt viele wichtige und schwierige Fragen, wenn die Subjektfinanzierung im Kanton Zürich eingeführt werden soll: Wie geht das? Was kostet das? Woran muss man denken?

Die Regierung muss den politischen Vorstoss beantworten. Dazu muss das Kantonale Sozialamt (KSA) einen Gesetzesentwurf zur Subjektfinanzierung erarbeiten. Das ist sehr kompliziert. Denn der Gesetzesentwurf muss an alles denken: An die vielen verschiedenen Menschen mit Behinderungen im Kanton. An ihre Angehörigen und Stellvertretungen. An die heutigen und die zukünftigen

Anbieter von Leistungen. An die geeigneten Abläufe. An die heute schon sehr komplizierten Geldflüsse. An die Verantwortung für das Geld, das für die Subjektfinanzierung nötig ist.

Das KSA hat die ZHAW beauftragt, eine Studie durchzuführen. Die Studie soll helfen, einige der schwierigen Fragen zu beantworten. Die ZHAW ist eine Fachhochschule. Dort arbeiten Leute, die wissenschaftlich und unabhängig solche Fragen untersuchen. Wissenschaftlich heisst: Sie gehen sehr gründlich vor. Sie schauen sich alles an, was für die Frage wichtig ist. Sie sagen am Schluss, was sie wissen und was sie nicht wissen. Unabhängig heisst: Sie sagen, was sie herausbekommen haben, auch wenn das Ergebnis jemandem vielleicht nicht gefällt.

Das KSA wollte wissen: Wenn man wissenschaftlich und unabhängig untersucht, wie der politische Vorstoss umgesetzt werden könnte und was das kostet: Was sieht man dann?

Die ZHAW hat dafür viel Literatur gelesen. Sie hat 26 Workshops mit rund 60 Vertreter:innen von Menschen mit Behinderung, Angehörigen, Beiständen, Anbietern und Behörden aus dem Kanton Zürich durchgeführt.

Im Folgenden stehen die wichtigsten Ergebnisse.

A. Was ist das Grundverständnis der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich?

Zuerst hat die Studie das Grundverständnis der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich ermittelt. Grundverständnis heisst: Es sind Eckpunkte und Rahmenbedingungen, die alle im Kanton Zürich verstehen und teilen, die an der Studie mitgewirkt haben.

Es sind diese:

1. Im Kanton Zürich sind sich fast alle einig, was die Ziele der Subjektfinanzierung sind.
 - a. Menschen, die wegen ihrer Behinderung Begleitung und Betreuung benötigen, wollen als aktiv Handelnde gesehen werden. Das ist ganz im Sinne der Behindertenrechtskonvention der UNO. Durch die Subjektfinanzierung sollen Menschen mit Behinderung mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmung erhalten. Der einzelne Mensch und sein Bedarf rücken ins Zentrum. Das heisst: Menschen mit Behinderung verfügen über die Gelder. Sie können bestimmen oder mitbestimmen, wie und welche Unterstützung sie mit dem Geld kaufen wollen. Die Anbieter müssen sich an den Menschen und ihren Vorstellungen orientieren. Der Kanton legt fest, auf welche Weise die Anbieter das tun können.
 - b. Selbst entscheiden heisst nicht: Die Person muss die Gelder selbst verwalten. Denn viele haben Angst, dass sie das nicht können. Stattdessen kann die Person zum Beispiel ein Stunden-Guthaben erhalten. Sie muss also kein Geld verwalten, wenn sie das nicht will.
 - c. Es geht darum, einen ambulanten Bereich entstehen lassen. Ambulant bedeutet: Menschen mit Behinderung bekommen Unterstützung in ihrer eigenen Wohnung. Sie müssen nicht in eine Einrichtung gehen, um Unterstützung zu bekommen. Menschen mit Behinderung sollen zwischen einem ambulanten Anbieter und einer Einrichtung wählen können. Einrichtungen soll es weiterhin geben. Es ist nicht das Ziel, sie abzuschaffen.
2. Es gibt zwei wichtige Einschränkungen, was die Subjektfinanzierung nicht erreichen kann:
 - a. Heime müssen bestehen bleiben. Denn alle Kantone sind verpflichtet, Menschen mit Behinderung ein Angebot an Werkstätten, Wohnheimen und Tagesstruktur zur Verfügung zu stellen. So bestimmt es das Bundesgesetz über Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen (IFEG). Das Bundesrecht setzt dem Kanton also Grenzen.

- b. Arbeit kann man nicht gut subjektfinanzieren. Eigentlich möchte der politische Vorstoss auch den Bereich Arbeit verbessern. Dagegen gibt es aber drei wichtige Einwendungen. Erstens macht die Vorstellung grosse Mühe, dass man dann für seinen Arbeitsplatz sozusagen bezahlen soll. Zweitens darf keine Besserstellung gegenüber Menschen ohne Beeinträchtigungen entstehen. Und drittens ist die Invalidenversicherung für die Arbeit zuständig. Darum muss der Kanton zurückhaltend sein, wenn er etwas so Weitreichendes machen will.

Die Studie der ZHAW berücksichtigt diese beiden Einschränkungen. Sie geht davon aus, dass es weiterhin Heime im Kanton geben wird. Und sie konzentriert sich auf das Wohnen, nicht auf die Arbeit von Menschen mit Behinderung.

B. Wie lauten die wichtigsten Empfehlungen der Studie für die Subjektfinanzierung im Wohnen?

Die Studie der ZHAW bezieht Stellung zu den folgenden wichtigen Fragen. Aus ihren Empfehlungen kann das KSA erkennen, welche Vorgehensvorschläge vielversprechend sind und welche nicht.

Sie beziehen sich immer auf das Wohnen.

- a) **Wer soll anspruchsberechtigt sein für die Subjektfinanzierung im Bereich Wohnen?**
Der politische Vorstoss hat nicht klar gesagt, wer anspruchsberechtigt sein soll. Dadurch ist unklar, wer ein Recht auf Unterstützung hat. Die ZHAW hat darum viele Möglichkeiten durchgespielt.

Sie empfiehlt: Anspruchsberechtigte Personen sollen volljährig sein. Sie sollen eine Rente der Invalidenversicherung haben, oder sie sollen eine Hilflosenentschädigung der Invaliden-, der Unfall- oder der Militärversicherung haben. Daneben sind einige Spezialfälle zu bedenken.

Nicht anspruchsberechtigt sind demzufolge Personen ohne Hilflosenentschädigung. Und Personen mit einem Invaliditätsgrad von weniger als 40%. Und Menschen im AHV-Alter und Eltern von Kindern mit Behinderungen. Natürlich: Auch diese Personen brauchen Unterstützung. Aber die Subjektfinanzierung ist nicht der geeignete Weg.

- b) **Wie soll der behinderungsbedingte Bedarf einer Person abgeklärt werden?** Menschen mit Behinderung sollen so viel Unterstützung bekommen, wie sie wegen ihrer Behinderung brauchen – nicht mehr und nicht weniger. Dazu muss man ihren behinderungsbedingten Bedarf abklären. Wie die ZHAW aufzeigt, gibt es dafür noch keine zuverlässige Lösung. Der Kanton muss sich auf eine mehrjährige Aufbau- und Entwicklungsarbeit einstellen. Klar ist aber: Der Bedarf muss objektiv festgestellt werden. «Objektiv» bedeutet, dass der Grundbedarf einheitlich sein muss, das heisst es gibt klare Beurteilungskriterien. Er muss relevant sein, das heisst er bildet die Situation der Person so ab, wie sie tatsächlich ist. Und er muss legitim sein, das heisst der Bedarf wird aus verschiedenen Blickwinkeln angeschaut und begründet, nicht nur aus einer einzigen.

Es bestehen wichtige Vorarbeiten aus anderen Kantonen und aus dem deutschsprachigen Ausland. Darauf kann der Kanton Zürich aufbauen. Aber das dauert.

- c) **Was soll subjektfinanziert werden?** Subjektfinanzierte Leistungen im Wohnen sind in erster Linie: betreut werden und begleitet werden. Die Person entscheidet, wie sie betreut

und begleitet werden will – in dem Umfang, wie es ihrem behinderungsbedingten Bedarf entspricht. Das ist aber aufwändig: Es entsteht für sie Verwaltungsaufwand. Die Empfehlung lautet, Betreuung und Begleitung subjektzufinanzieren. Sie lautet, den Verwaltungsaufwand ebenfalls subjektzufinanzieren. Denn die Person kann den Verwaltungsaufwand nicht vermeiden. Er ist notwendig.

Man kann den notwendigen Verwaltungsaufwand für die Person allerdings klein halten. Die ZHAW empfiehlt, dafür ein zeitbasiertes Vergütungssystem einzuführen. Zeitbasiert heisst: Die Person erhält nicht Gelder, sondern Stunden. Das kann beispielsweise in der Form von Stunden-Guthaben sein. Auf diese Weise erhalten Personen mehr Wahlfreiheit und Selbstbestimmung auch dann, wenn sie Gelder nicht selbst verwalten können. Denn Stunden zu verwalten ist einfacher, als Gelder zu verwalten. Wer selbst Gelder verwalten möchte, sollte das aber tun können.

- d) **Was soll nicht subjektfinanziert werden?** In der Subjektfinanzierung muss die Person sich mit ihrem behinderungsbedingten Bedarf auseinandersetzen. Sie muss wissen: Was kann ich selber? Wo brauche ich Unterstützung, und welche Unterstützung brauche ich? Welche Anbieter gibt es dafür? Manche Menschen mit Behinderung brauchen dabei Hilfe und müssen das noch lernen. Deswegen sind Information, Beratung und besondere Formen der individuellen Befähigung für sie sehr wichtig. Der Kanton kann diese Leistungen bestellen. Dadurch stehen sie jederzeit in ausreichendem Umfang zur Verfügung. Solche Leistungen muss man nicht subjektfinanzieren.

C. Welches sind die beiden wichtigsten Hinweise zur Umsetzung im Kanton?

Jetzt kennt man das Grundverständnis und die Eckpunkte der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich.

Zur Umsetzung muss man aber zwei weitere wichtige Dinge wissen.

Erstens kann es mit der Subjektfinanzierung nicht sofort losgehen. Es sind umfangreiche und mehrjährige Zwischenschritte nötig. Der Hauptgrund ist der ambulante Bereich, also die Unterstützung in der eigenen Wohnung. Dort findet man diejenigen Angebote, die Menschen mit Behinderung brauchen, wenn sie ausserhalb von Wohnheimen leben wollen. Für eine echte Wahlfreiheit sind sie sehr wichtig. Im Kanton Zürich ist der ambulante Bereich im Moment noch zu schmal. Hier ist Aufbauarbeit notwendig. Die Aufbauarbeit muss sorgfältig gemacht werden. Denn damit die Wahlfreiheit im Kanton auch wirklich entsteht, braucht es gute und vielfältige Angebote. Das braucht Zeit.

Zweitens wird die Subjektfinanzierung mehr Geld kosten als heute. Eigentlich wünscht sich der politische Vorstoss, dass die Kosten gleich bleiben. Das ist aber äusserst schwierig: Denn mit der Subjektfinanzierung bezahlt der Kanton Unterstützung für mehr Menschen mit Behinderung. Warum ist das so? Bis jetzt hat der Kanton nur für Menschen in Wohnheimen bezahlt. In der Subjektfinanzierung bezahlt er auch für Menschen im ambulanten Bereich. Es kann eine grosse Zahl neuer Personen dazukommen. Die Kosten für den Kanton Zürich steigen darum. Konkret: Es ist davon auszugehen, dass der Kanton jedes Jahr 19 bis 58 Millionen Franken mehr als heute bezahlen muss. Das hängt davon ab, wie er die Subjektfinanzierung umsetzt. Hinzu kommen jedes Jahr Kosten von 1 bis 5 Millionen Franken für die Umsetzung. Und einmalig, nur am Anfang, gibt es Kosten von 3 bis 10 Millionen Franken für die Entwicklung des neuen Systems.

Manche denken, die Subjektfinanzierung müsste günstiger sein als die Objektfinanzierung: Das Wohnen im Heim ist teuer, das Wohnen privat günstiger. So einfach ist es aber nicht. Kann der Kanton an einer Stelle einsparen, hat er an anderer Stelle Mehrkosten. Anders gesagt: Im Einzelfall mag es klappen, dass die Kosten im Wohnen privat günstiger sind als im Wohnheim. Es gibt aber Personen, die eine bestimmte Qualität in der Unterstützung oder rund um die Uhr Unterstützung brauchen. Das kann im Wohnheim günstiger sein. Und man darf nicht vergessen: Der Kanton Zürich wird in der Subjektfinanzierung vielen Personen Unterstützung bezahlen, die bisher keine Gelder bekommen haben. Möchte der Kanton also in der Subjektfinanzierung die Unterstützung in gleicher Qualität, kann es nicht günstiger werden.

D. Wie könnte der Kanton ganz konkret vorgehen? Ein Beispiel.

Jetzt kennt man das Grundverständnis und die Eckpunkte der Subjektfinanzierung im Kanton Zürich und man weiss, dass es Zeit brauchen wird und mehr Geld kostet als heute.

Wie könnte der Kanton Zürich nun ganz konkret vorgehen?

Ein beispielgebender Weg für den Bereich Wohnen kann so aussehen:

- Grundsätzlich soll der Kanton Ungleichbehandlungen vermeiden. Es ist für Menschen mit verschiedenen Behinderungsformen unterschiedlich schwer, grössere Wahlfreiheit und Selbstbestimmung umzusetzen. Umso wichtiger ist es, dass alle ausgewogen am Prozess teilnehmen. Menschen mit Behinderung beteiligen sich deshalb an der Entwicklung und den Arbeiten, wie es der Behindertenrechtskonvention der UNO entspricht. Alle Behinderungsformen sind ausgewogen vertreten.
- Die Heimlandschaft wird verkleinert. Das Heimangebot wird nicht mehr ausgebaut, sondern nur noch die aktuell bestehende Qualität gesichert. Der Kanton hilft den Wohnheimen beim Abbau oder Umbau von Plätzen. Die Heime werden nicht subjektfinanziert. Sie bleiben objektfinanziert: Dadurch werden tausende von Umstellungsstunden eingespart.
- Der ambulante Bereich wird aufgebaut. Er ist für die Unterstützung in der eigenen Wohnung. Der ambulante Bereich wird zuerst ebenfalls objektfinanziert: Der Kanton bestellt die Leistungen, legt die Qualität fest und regelt die Kosten. Das ist aber nur ein Zwischenschritt. Warum soll er das so machen? Weil er bis jetzt den ambulanten Bereich nicht gut kennt. Er hat mit diesen Anbietern noch nicht zusammengearbeitet. So kann er die Zeit nutzen, um alles gründlich kennenzulernen und vorzubereiten. Später ist der ambulante Bereich auf jeden Fall subjektfinanziert. Doch mit dem Zwischenschritt bleibt das Risiko für die Menschen mit Behinderungen und für die Kosten gering. Vielleicht kann man Teile des ambulanten Bereichs von Anfang an subjektfinanzieren. Dann spricht natürlich nichts dagegen.
- Angebote der Information, Beratung und individuellen Befähigung zur Auseinandersetzung mit dem behinderungsbedingten Bedarf werden vorbereitet und gestartet.
- Eine Lösung wird eingeführt, um den objektiven behinderungsbedingten Bedarf zu erfassen. Dafür kann man den gleichen Zwischenschritt im ambulanten Bereich nutzen und hat so genug Zeit.
- Der Leistungsbezug erfolgt mittels Stunden-Guthaben. Dafür muss der Kanton ein neues System aufbauen. Auch dafür hat er durch den Zwischenschritt genug Zeit.

So, wie in diesem Beispiel, wird die notwendige, mehrjährige Aufbau- und Entwicklungszeit bestmöglich subjektorientiert genutzt.

Fazit: Der Kanton sollte die Chance ergreifen

Der Kanton Zürich steht an der Schwelle dazu, das Unterstützungssystem für Menschen mit Behinderungen stark zu verbessern. Dem Mehraufwand steht ein hoher Gewinn gegenüber: Der ambulante Bereich eröffnet Menschen mit Behinderung neue Entwicklungschancen. Wahlfreiheit und Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen verbessern sich deutlich. Es sind grosse Schritte möglich für die unabhängige Lebensführung.

Der Wille scheint im Kanton vorhanden zu sein. Es gibt, verglichen mit dem Startpunkt anderer Kantone, einen Wissensvorsprung: Es gibt schon viele Erfahrungen, die man im Kanton Zürich heranziehen kann. Die Ausgangslage ist günstig. Diese Chance sollte der Kanton ergreifen.

Die Studie kann ungekürzt heruntergeladen werden unter <https://doi.org/10.21256/zhaw-2394>.

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

Departement Soziale Arbeit

Institut für Sozialmanagement

Pfingstweidstrasse 96

Postfach

CH-8037 Zürich

Telefon +41 58 934 89 22

ism.sozialarbeit@zhaw.ch

www.zhaw.ch/sozialarbeit